



DESCENTRALIZACIÓN Y EFICIENCIA. LOS LÍMITES DEL FEDERALISMO ECONÓMICO

Francisco Javier Braña Pino *

1. Introducción

La descentralización de las funciones del gobierno y el federalismo fiscal han estado de moda durante muchos años en el análisis económico, al confiar en que los gobiernos estatales o regionales y los gobiernos locales, al estar supuestamente más cerca de los ciudadanos, son capaces de atender mejor sus necesidades y de encontrar formas nuevas y mejores de provisión de los servicios públicos, además de que así se contiene la supuesta tendencia natural del gobierno a su expansión, a convertirse en un Leviatán. En definitiva, desde el análisis económico el denominador común de la justificación de la descentralización son las ganancias de eficiencia que proporciona (BOSCH, 2005). Por ello, lo que se ha tratado es de asignar a los niveles adecuados de gobierno las responsabilidades de gasto y los instrumentos fiscales que permitan atenderlas, creando un sistema federal, en función de las diferentes ventajas de cada nivel, aunque para llevar a cabo esta tarea “necesitamos entender qué funciones e instrumentos están mejor centralizados y cuáles están mejor en la esfera de los niveles descentralizados de gobierno” (OATES, 1999; pg. 1120).

Los trabajos de Oates y Buchanan, publicados en los años 70¹, entre otros muchos economistas que pueden adscribirse a corrientes distintas dentro de lo que se denomina enfoque neo-clásico, más “intervencionistas” unos, más “liberales” otros, llevaron en los años 80 y 90 del siglo pasado a justificar teóricamente y celebrar políticamente las ventajas de la descentralización o la devolución de poderes, posición adoptada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en sus recetas a los países subdesarrollados y a los “en vías de desarrollo”, así como a los países ex-socialistas para facilitar un crecimiento económico rápido. Y desde la ciencia política, se consideró que la división de la soberanía entre diferentes niveles de gobierno aseguraba el camino de la paz y la estabilidad en sociedades divididas por fuertes diferencias lingüísticas o étnicas. Pero como ha señalado recientemente Jonathan A. Rodden (2005), en ningún momento se advirtió de los problemas que puede llevar consigo una estructura federal, que no es lo mismo que la descentralización², muchos de ellos documentados históricamente en los países desarrollados, relacionados con la corrupción e ineficiencia de los gobiernos regionales y locales, así como de los problemas de “indisciplina” fiscal y de la

* Universidad de Salamanca.

1 Aunque como es sabido los primeros trabajos, en particular los de Tiebout, Musgrave, Pauly y el propio Buchanan empiezan a publicarse desde mediados los años 50.

2 Sobre el significado y contenido de ambos términos, tanto desde la perspectiva de la economía como desde la ciencia política, vid. RODDEN (2005; pg. 23 y ss.). A destacar que el federalismo va más allá que la descentralización, al suponer que la autonomía del gobierno central está limitada efectivamente, bien por normas constitucionales o por restricciones informales.

falta de coordinación entre los distintos niveles. Aunque también es cierto que en países de estructura federal como Suiza y los Estados Unidos, los gobiernos sub-centrales contribuyeron a la disciplina fiscal. Y así, al comenzar el siglo XXI, parece que “el federalismo descentralizado es para la economía política lo que el Prozac es para la salud mental” (RODDEN, 2005; pg. 4).

En este trabajo pretendo revisar las razones de eficiencia de la descentralización fiscal, señalando los problemas de la teoría económica dominante, problemas conceptuales y prácticos. Para ello me baso en un libro publicado en 1997³, y en un artículo publicado en 1999⁴ derivado del anterior a los que no se les ha prestado mucha atención, probablemente por ser políticamente incorrectos e ir a contra-corriente de las opiniones dominantes a favor de la descentralización, actualizando sus contenidos a la luz de algunos trabajos publicados con posterioridad⁵. Por otra parte, el análisis se va a quedar en el terreno de la teoría y solo en contados casos haré referencia al proceso de descentralización en España, un proceso que parece que va a estar siempre inacabado, dada la indeterminación con la que se diseñó constitucionalmente, teniendo en cuenta además que la experiencia española va a ser analizada *in extenso* por otros autores en este monográfico.

La estructura del trabajo es la siguiente. Primero analizo la teoría de la descentralización de competencias de los diferentes niveles de gobierno y dentro de ella en las cuestiones relacionadas con la eficiencia, centrándome en la vertiente del gasto público y considerando un sistema con sólo dos niveles de gobierno. A continuación se examinan los principios del federalismo fiscal que surgen de la teoría de la descentralización y su inconsistencia, así como los problemas para su aplicación en la práctica. Se concluye con una propuesta de criterios para, desde el análisis económico pero teniendo en cuenta la importancia de la política y de las instituciones, orientar un proceso de descentralización de las funciones del sector público.

2. Funciones fiscales y descentralización

La teoría del federalismo fiscal se ha centrado preferentemente, como ocurre en muchas otras áreas de la Economía Pública, en la vertiente de los ingresos públicos. La cuestión fundamental para éste área de la Economía Pública es diseñar criterios de reparto de las diversas fuentes tributarias, con objeto de garantizar la suficiencia de los diferentes niveles de gobierno, dentro de un marco de corresponsabilidad fiscal. La literatura al respecto es muy abundante, como lo son los análisis sobre las diferentes experiencias en países con estructura federal o en países que inician algún tipo de proceso de descentralización del Sector Público, tal es el caso de España en los años 80.

3 BRAÑA, F. J. y SERNA, V. M. (1997).

4 BRAÑA, F. J. y SERNA, V. M. (1999).

5 Las bibliografía utilizada en los dos trabajos anteriores llega hasta 1995, con un solo trabajo de 1996.



Pero en lo que respecta a la vertiente del gasto público, y aunque algún autor pueda llegar a sostener exactamente lo contrario (BENNETT, 1987; pg. 267), hasta hace bien poco, mediados los años 90 del siglo pasado, las referencias teóricas eran muchísimo más escasas, al igual que el análisis histórico de procesos concretos de descentralización, en España generalmente elaborados por expertos en Derecho Administrativo-Económico ⁶.

En aquellos países donde previamente no existe una estructura federal, la temática de la descentralización económica corre paralela a la búsqueda de la autonomía política. Por ello, el énfasis actual que se presta al tema dentro de la temática de la teoría de la Hacienda Pública es un subproducto de hechos que proceden del campo político-social, especialmente en Europa. Esta temática puede considerarse desde un doble punto de vista: institucional y teórico.

El *enfoque institucional* de la descentralización presta atención a dos hechos simultáneos que vienen produciéndose con especial intensidad desde los inicios de la década de los años sesenta del siglo pasado. En primer lugar, encontramos que los Estados-nación pierden eficacia relativa con respecto a organismos supranacionales en lo que concierne a las funciones clásicas del Estado, definición y vigilancia de las reglas del juego social, así como en la dirección de políticas económicas generales, tales como la política monetaria, tributaria, de defensa, etc. Políticas que empiezan a ser coordinadas e incluso en algunos casos desempeñadas por los organismos supranacionales (WALSH, 1993; TEUTEMANN, 1993; BREUSS y ELLER, 2003)

Pero por otro lado, los Estados-nación, “como productores de bienes privados y colectivos locales, también parecen ir perdiendo ventajas comparativas, si alguna vez las tuvieron, en relación a niveles gubernamentales infraestatales” (CASAHUGA, 1978). Esta última tendencia no ha estado siempre tan clara, existiendo algunas explicaciones que pretenden justificar una ley de concentración de las actividades gubernamentales.

Tal es el caso de Popitz, quien arguye tres razones para la concentración de funciones a largo plazo, aunque sin proporcionar contrastación empírica:

- 1^a) La extensión de la Hacienda Pública hacia campos que inicialmente no eran de su competencia, como la educación;
- 2^a) la difuminación de la distinción entre Hacienda Local y Hacienda Central, por lo que los ciudadanos dirigen sus demandas a ésta última; y

6 Como ejemplos de trabajos publicados en España, los de Muñoz Machado (1982), Jiménez-Blanco (1986) y Jiménez-Blanco y Martínez-Simancas (1997). Desde el ámbito de la economía, el primer trabajo publicado fue el de Blanco-Magadán (1980). Posteriormente, con un enfoque similar pero con mucho menor detalle que el propuesto por Blanco-Magadán, se publicó el trabajo de Cortecero, Gómez y Sánchez (1988). Pueden verse también los trabajos de Zubiri (1988), Castells (1988), Barea (1989), Ruiz-Huerta y Giménez (1990), Jaén y Molina (1996), Toboso y Ochando (2000) y Molero (2002). Un completo análisis del País Vasco, en el que se estudia con detalle la distribución de competencias entre Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, es el realizado por Serna de los Mozos (1994).

3ª) los cada vez menores ingresos de las Haciendas Locales.

Una explicación empírica más plausible se deriva de la tesis de Peacock y Wiseman. Indirectamente, a través del efecto desplazamiento, en tanto las intervenciones por tal causa las asume el Gobierno central directamente, debido a un doble argumento. En primer lugar, los cambios tecnológicos amplían la escala de producción eficiente de los bienes públicos. En segundo lugar, tales cambios tecnológicos, en especial en los campos de los transportes y de las comunicaciones, homogeneizan a la población del país.

Ahora bien, como señala Casahuga (1978, pg. 314), estas dos tendencias simultáneas - la segunda apareciendo claramente desde 1960 en los EEUU de América, Canadá, Alemania, Francia y Reino Unido -, “en absoluto entrañan la desaparición de los Estados-nación actuales o la pérdida de su soberanía formal, sino simplemente una mera reasignación de competencias entre niveles distintos de decisión colectiva”.

Por su parte, el *enfoque teórico* se pregunta cómo descentralizar óptimamente, cuáles son los requisitos técnicos para ello, surgiendo de ahí la teoría del federalismo fiscal, tomando como base las cuatro funciones del Estado de la teoría de la Hacienda Pública de raíz musgraviana: asignación, distribución, estabilización y crecimiento.

2.1. La descentralización de la función de asignación

Comenzando por la teoría de la asignación óptima de bienes públicos, el primer pilar de la justificación de la descentralización parte de que, en un modelo de equilibrio general tipo Samuelson, podemos comprobar que la solución obtenida ignora al menos *tres problemas* que inciden directamente en la provisión óptima de bienes públicos (Del MORAL, 1975):

- 1º) La existencia de un amplísimo número de bienes públicos que no son consumidos por todos, sino sólo por un subconjunto de la población. Es el problema del impacto o dimensión espacial de los bienes públicos.
- 2º) La existencia de una extensa gama de bienes públicos cuyo coste de producción depende no solamente de la cantidad producida, sino también del propio *número* de consumidores. Es el problema de la presencia de economías de escala y efectos externos.
- 3º) La existencia de un grupo de bienes públicos cuyas características son tales que la utilidad que proporcionan a cada consumidor es no sólo función de la cantidad consumida, sino además del *número* de consumidores. Es el problema de la existencia de congestión de demanda.



Veamos con un cierto detenimiento cada uno de estos problemas.

1º) Por lo que respecta al problema de la *dimensión espacial* de los bienes públicos, dado que existe un grupo numeroso de ellos que no son consumidos por todos los ciudadanos del país, estableciéndose la presunción en favor de la descentralización en el proceso de adopción de decisiones relativas al nivel deseable de provisión de estos bienes públicos y a la forma de financiarlos. Es el problema de determinar el tamaño de la jurisdicción óptima para la toma de decisiones sobre provisión o no de bienes públicos. Siguiendo textualmente a Del Moral (1975; pg. 28), tres serían las conclusiones al respecto:

- En primer lugar, cuánto más reducido sea el número de consumidores del bien público, razonablemente cabe suponer que mas perfecto podrá ser el mecanismo político de votación aplicado y, por tanto, más próximos al óptimo sus resultados. No obstante, si el grupo es excesivamente reducido y el número y valor de los servicios públicos comunes pequeños, los costes de adopción de decisiones resultarán prohibitivos.
- En segundo término, cuánto menos diverjan las preferencias de los consumidores del bien público y sus rentas, los resultados de la votación serán probablemente más perfectos. Por consiguiente, ya que tal homogeneidad es presumiblemente mayor entre las personas localizadas en cada zona geográfica - provincia, región -, en estos casos quedan reforzadas las razones económicas en favor de la descentralización fiscal.
- En tercer lugar, cuánto más localizados estén los beneficios derivados de un bien público en una demarcación territorial que corresponde al ámbito de competencia de una jurisdicción política ya existente, menores serán los costes de adopción de decisiones.

2º) El segundo problema proviene del hecho de que la condición de consumo conjunto (según la cual la adición de un nuevo consumidor no aumenta el coste de producción) no se cumple si los bienes públicos tienen una incidencia geográfica limitada. Como consecuencia, en estos casos el coste de aprovisionamiento del bien público por residente variará con el área y la población servidas. Frente al razonamiento del punto anterior, que postula en ciertos casos la necesidad de una descentralización en el proceso de toma de decisiones sobre este tipo de bienes, nos encontramos ahora con una *exigencia técnica* de descentralización, cuestiones que obviamente son interdependientes, como destaca Del Moral. La solución a este problema viene dada por Tiebout (1961) al proponer una forma de organización espacial técnicamente óptima, aunque con unos supuestos de partida especialmente restrictivos que reducen prácticamente su aplicabilidad, a saber:

- El conjunto de bienes a producir está ya decidido;

- hay economías de escala;
- el Gobierno central es el que decide cuántas agencias se establecerán, que a su vez crearán tantas sucursales como implique el tamaño óptimo del distrito calculado;
- la financiación responde al principio del beneficio.

A estos cuatro supuestos explicitados por Tiebout pueden añadirse otros dos implícitos en su argumentación (ALBI, 1978; pg. 61):

- La distribución espacial de la población es inicialmente fija;
- no existen costes de toma de decisiones.

Tiebout distingue dos tipos en la distribución espacial de los beneficios: a) homogénea dentro de un área, y b) disminuyen con la distancia. En el primer caso, cuando *los beneficios se reparten homogéneamente*, suponiendo que los gustos y rentas son uniformes, el coste por residente puede decrecer inicialmente con las primeras unidades del producto o servicio - al existir economías de escala -, creciendo después el coste al aumentar el producto por individuo. Igualmente, según crezca el área servida, el coste total dado un nivel de producto por persona también crecerá, al no ser un bien público puro. En el punto de equilibrio se determinará simultáneamente el tamaño ideal de cada agencia, el área cubierta y la población beneficiaria. Aplicando precios iguales a los costes medios, cada persona pagará el mismo impuesto y se cumplirá el principio del beneficio.

En el segundo caso, si *los beneficios disminuyen con la distancia*, el modelo se complica. Tiebout propone revelar las preferencias de las personas por medio de encuestas. Conociendo la función de costes para cada servicio público, calculando el superávit de beneficios con respecto al coste para cada residente y tipo de beneficio, a su juicio puede elegirse directamente o bien el servicio que proporciona un superávit máximo para un tamaño dado o, entonces, el servicio que ofrezca superávit máximo en proporción al coste por residente. A su vez, existen dos formas de recaudación: gravar al contribuyente en proporción a su participación en los beneficios totales o igualar impositivamente todos los beneficios o superávits, pero ninguno de los procedimientos es óptimo.

Una cuestión adicional es la presencia de *efectos externos*, que en estos casos se denominan *desparramamientos* (spillovers). Para conseguir una solución óptima Tiebout propone la negociación entre jurisdicciones, lo que obviamente es problemático si estas son numerosas. La solución podría venir por la existencia de un nivel superior de gobierno, recurriendo a algunas de las tres fórmulas siguientes:



- Fijar un *nivel mínimo de provisión del bien en todas las jurisdicciones* (MUSGRAVE, 1959; pg. 190-91).
- Utilizar un sistema de *subvenciones*, con lo que se entra en el tema de las transferencias intergubernamentales y se llega al de la financiación de las autonomías o regiones.
- Reestructurar las jurisdicciones existentes, de tal manera que se consiga que los miembros de las resultantes disfruten de todos los beneficios de los servicios públicos y sufragan todos sus costes, interiorizando los efectos externos. Se trata de la propuesta de Olson (1969), basada en lo que denomina *principio de equivalencia fiscal*, según el cual el grupo que determina o financia los diversos bienes públicos tiene una dimensión igual al campo de acción de los beneficios internos y externos de los bienes. Pero su aplicación, aparte de los aspectos políticos inherentes a cualquier reestructuración de jurisdicciones y de los costes de adopción de decisiones, o bien supondría la existencia de tantas jurisdicciones como bienes públicos provistos, o bien podría dar lugar a pérdidas de bienestar, “originadas por la mayor heterogeneidad de la población que se derivaría de unas jurisdicciones geográficas mas amplias” (ALBI, 1978; pg. 63).

Ahora bien, la presencia de efectos externos, a juicio de Williams (1966), impide predecir *a priori* si habrá provisión del bien público por exceso o por defecto para el total de la comunidad, aún en el supuesto de compensaciones entre las jurisdicciones, pues entran en juego los efectos renta y los efectos sustitución.

Sin querer entrar en detalle en la polémica, Pauly (1970) obtiene las características de una solución óptima cuando existen desparramamientos, mostrando en qué sentido y en que dirección el suministro por parte del Gobierno local conduce a desviaciones del óptimo. Para ello Pauly diferencia cuatro casos: a) bien privado puro inter e intra-comunitariamente, en el que los desplazamientos no perjudican a ninguna comunidad; b) bien puramente público inter e intra-comunitariamente, en el que se alcanza una solución subóptima que no cumple la condición de equilibrio de Samuelson; c) bien puramente público intra-comunitariamente y puramente privado inter-comunitariamente, caso estudiado por Williams, en el que puede alcanzarse un óptimo a partir de la situación inicial siempre que se aumente la cantidad provista de bien público; y d) bien impuramente público intra-comunitariamente pero puramente privado intercomunitariamente, como es la enseñanza, en el que de nuevo para que ninguna comunidad termine peor la consecución de un óptimo exige un aumento en la cantidad de bien público provisto.

Intentemos ahora hacer avanzar el análisis relajando algunas hipótesis explícita o implícitamente recogidas anteriormente, especialmente si consideramos *gustos y rentas heterogéneos*. Como destaca Albi (1978; pg 64), “al variar las preferencias individuales respecto de los bienes públicos y los niveles de renta dentro de una comunidad, es evidente que si las

condiciones del principio del beneficio no se pueden aplicar estrictamente, cualquier acción colectiva organizada para decidir el nivel de provisión de bienes públicos y el reparto de su coste dañará los intereses de las minorías”.

Para solucionar el problema, en un trabajo anterior al citado Tiebout (1956) proponía un modelo basado en la existencia de numerosas comunidades pequeñas, ofreciendo cada una un “menú” de bienes públicos distinto. Las personas realizan su elección trasladándose a la comunidad cuyo menú les satisface más, estableciéndose al final unas comunidades relativamente homogéneas. El equilibrio del modelo se alcanza a través de la movilidad ciudadana, que *votaría con los pies*.

3º) Como se señalaba al inicio, el tercer problema que plantea la definición samuelsoniana de bien público es la existencia de un grupo de tales bienes en los que la utilidad para el consumidor no es sólo función de la cantidad consumida, sino también del *número de consumidores* y de la *distancia* al centro productor del bien o servicio. De nuevo se trata de un problema técnico, consistente en buscar una jurisdicción con un número de consumidores del bien público para el que las ganancias de bienestar sean mayores que las pérdidas, a cuya solución se orienta en parte el modelo de Tiebout (1961).

Ahora bien, en tanto el modelo de Tiebout no considera que el nivel de consumo de un bien o servicio público, que no sea puro, no es independiente del número de consumidores, se han elaborado algunas fórmulas tendentes a evitar estos problemas de congestión. Una de las más destacadas en la *teoría de los clubs*, elaborada por Buchanan (1965), en la que se intenta determinar el margen de socios o asociados, es decir, el tamaño en este caso de la jurisdicción más deseable para compartir costes y consumo y en virtud del cual el bien deberá proveerse privada o públicamente, siempre que sea posible la exclusión.

Una segunda propuesta es la de Buchanan y Goetz (1972), por la que se impondrían *cargas tributarias diferenciales* en las diversas jurisdicciones, absorbiendo de este modo la renta de localización que un individuo obtiene si escoge la jurisdicción que estime prioritaria en vez de la que él mismo sitúa en segundo lugar de sus preferencias. Pero dadas las dificultades, teóricas y prácticas, de estos planteamientos, la experiencia comparada muestra que el procedimiento más utilizado son las *subvenciones inter-jurisdiccionales*, a las que ya se ha hecho mención, como tercera alternativa para subsanar tanto los problemas de congestión como los de infrautilización.

El siguiente paso es demostrar que, en iguales condiciones de costes, nunca será más eficiente el suministro colectivo de un bien público mediante formas centralizadas que descentralizadas. Se trata del segundo pilar básico de la teoría del federalismo fiscal, el llamado *teorema de la descentralización*, que trata de demostrar que el suministro descentralizado mediante jurisdicciones geográficas separadas y distintas hace posible la oferta de niveles distintos del

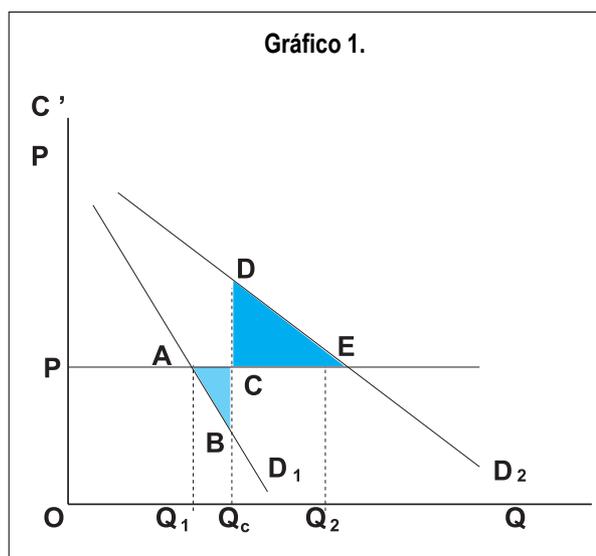
bien o servicio público en cada jurisdicción, permitiendo con ello una mayor correspondencia entre cantidades suministradas y preferencias individuales.

Como destacó Casahuga (1982a), la primera exposición del teorema de la descentralización la realizó Pennock en un trabajo publicado en 1959, presentándolo como un problema de selección de alternativas binarias mutuamente excluyentes, al sostener que en la selección entre ambas alternativas nunca las elecciones centralizadas producirían un menor número de “frustraciones” que las elecciones descentralizadas. Sin embargo, la formulación de Pennock “no nos dice nada acerca de la *intensidad o valor* de dichas frustraciones, es decir, del *grado de coerción* que las decisiones colectivas entrañan para los individuos” (CASAHUGA, 1982a; pg. 40).

Una formulación alternativa que permite medir el grado de coerción de las preferencias individuales con formas descentralizadas en la provisión de bienes públicos es la de Oates (1972), que compara y mide los excedentes de los consumidores-votantes asociados a distintos niveles de suministro público de bienes y servicios. La exposición del llamado “teorema” de la descentralización se apoya en el Gráfico 1.

Oates supone una comunidad dividida en dos jurisdicciones geográficamente separadas, J_1 y J_2 . Existe un bien público Q que para simplificar se supone puede suministrarse a un coste constante per cápita OP . Si se celebraran votaciones separadas en cada jurisdicción, la demanda de bien público en cada una de ellas sería D_1 y D_2 respectivamente, que corresponden a la demanda del votante mediano de cada una de las jurisdicciones. En el Gráfico 1, para unos precios-impuestos de Op , Q_1 es la cantidad demandada por el votante mediano de la jurisdicción J_1 y Q_2 es la cantidad demandada por el votante mediano de la jurisdicción J_2 .

En el caso de una provisión centralizada, la cantidad globalmente demandada correspondería a la del votante mediano del conjunto de la comunidad. Esta cantidad, Q_c , se encontrará situada dentro del intervalo Q_1 - Q_2 . Podemos así medir, según Oates, la pérdida de bienestar al pasar de un sistema de provisión descentralizada a otro de provisión centralizada. Para los residentes en J_1 el paso de Q_1 a Q_c reduce su excedente, pérdida medida por el área ACB . Para los residentes en J_2 la pérdida por pasar de un consumo Q_2 a otro de cuantía Q_c equivale al área CDE . La inferior eficiencia de la provisión centralizada será la suma de las dos áreas ($ABC+DCE$). Esta pérdida de bienestar es la que asegura según Oates la mayor eficiencia de las soluciones democráticas descentralizadas frente a las centralizadas.



Aún pueden señalarse otras ventajas del suministro sub-central de los bienes públicos, en el sentido de que dicho suministro está más de acuerdo con los deseos de los electores. Siguiendo a King (1984; pg. 20-23) podrían resumirse en:

- Un mayor acomodo a las variaciones geográficas en cuanto a gustos.
- Una mayor comprensión por los políticos y administradores de los deseos de los electores.
- Asegurar un mayor control democrático de los funcionarios públicos.
- Si existen solapamientos entre niveles, las autoridades tendrán que cooperar entre sí, al presionar los ciudadanos a diferentes niveles.
- Los electores pueden ser más conscientes de los costes de los servicios y sopesar mejor los beneficios.
- Puede provocar una mayor productividad, al experimentarse e innovarse más.

Ciertamente, pueden señalarse muchas desventajas en una provisión descentralizada, recogiendo al respecto King (1984; pg. 23-27) hasta diez de ellas, sobre las que no nos detendremos en esta exposición general. En todo caso, parecen existir suficientes apoyos empíricos según King (1984; pg. 15-16) para explicar los gastos de las autoridades sub-centrales en términos de la hipótesis del votante mediano utilizada en el “teorema” de la descentralización aunque, como se verá más adelante, sus limitaciones no vayan por esa línea del razonamiento.

Hasta aquí la justificación de la descentralización en la asignación de bienes públicos, en la búsqueda de una mayor eficacia cuando se introducen consideraciones espaciales. Queda ahora por ver, en el marco de las funciones fiscales de raíz musgraviana sobre el que discurren todas estas argumentaciones, el papel que puede jugar una hacienda descentralizada en los aspectos redistributivos, de estabilidad económica y de crecimiento.

2.2. Descentralización y redistribución

Siguiendo al profesor Albi (1978), vamos a referirnos a continuación a la redistribución desde el punto de vista espacial, diferenciando entre equidad personal y equidad regional, separando a su vez dentro de la primera las consideraciones de equidad horizontal de las de equidad vertical.



- Equidad individual horizontal

El punto de partida es el hecho de que aún cumpliendo el Gobierno central los requisitos de la equidad horizontal e igualmente los Gobiernos locales dentro de sus jurisdicciones, “es probable que el efecto fiscal conjunto del gobierno central y de los locales incumplan las condiciones de equidad horizontal en cuanto a los individuos que residen en lugares diferentes” (ALBI, 1978; pg .66). Y la razón se encuentra en las diferencias de capacidad contributiva entre las regiones a la hora de proporcionar todas ellas iguales niveles de servicios públicos.

Buchanan (1950) ha señalado al respecto que el Gobierno Central debe realizar las correcciones necesarias en las relaciones fiscales intergubernamentales para que se cumpla el criterio de equidad horizontal respecto al impacto fiscal total sobre el ciudadano, con independencia de su lugar de residencia. Y ello por un doble motivo: económico, para neutralizar los efectos adversos sobre la localización que podrían derivarse de diferencia fiscales entre regiones; y ético, pues deberían primar más la preocupación por las diferencias individuales de renta que las diferencias regionales.

Buchanan propone en el artículo citado un método de medición de la equidad horizontal aplicable al tema del federalismo fiscal, que tendría la ventaja de considerar no sólo el aspecto impositivo, sino también el lado de los beneficios derivados del gasto público. Se trata del concepto de *resíduo fiscal* o saldo entre la contribución hecha y el valor de los servicios públicos que se proporcionan a las personas, pudiendo tomar valores positivos o negativos. Para Buchanan, “la estructura fiscal es equitativa en este sentido primario, sólo si el residuo fiscal de individuos en situaciones semejantes es equivalente” (1950; pg. 112). La medición del “resíduo fiscal” permitiría calcular la estructura de las transferencias intergubernamentales a realizar para hacerlo igual para todas las personas o familias, sistema de transferencias que vendría apoyado por una imposición personal sobre la renta que introdujera en su seno un criterio geográfico discriminatorio, contrarrestando así las diferencias en las capacidades fiscales de los entes locales. Ello supone limitar las transferencias, pero sin interferir con la autonomía política y financiera de los entes locales, aunque con el importante inconveniente de que se produzcan distorsiones en la localización, al responder las personas de forma más rápida a diferencias en la carga impositiva que a diferencias en los estándares de provisión de servicios públicos.

La argumentación anterior parece llevar ineludiblemente a que el objetivo redistributivo ha de ser competencia del gobierno central, tal es la posición que mantiene la teoría de raíz musgraviana. Sin embargo, para los defensores del federalismo fiscal las posibilidades redistributivas en un sistema de organización colectiva descentralizada son mucho mayores de los que se deduce de las tesis anteriores, tal como destacan algunos trabajos al respecto, en especial los de Buchanan (1974), Pauly (1973) y Greene (1970)⁷. La cuestión fundamental es,

⁷ Para el caso de los programas de lucha contra la pobreza pueden verse también argumentos a favor de la descentralización en Ladd y Doolittle (1982) y Brown y Oates (1987).

en palabras de Pauly (1973; pg. 388) que “una forma unitaria de Gobierno constituirá la forma más efectiva de redistribución tan sólo si no existe dimensión espacial alguna en los motivos que están detrás de la redistribución”.

En primer lugar, Buchanan hace discurrir su argumentación mostrando la existencia de un posible conflicto entre eficiencia y redistribución en la redistribución a nivel nacional, lo que no ocurrirá con los bienes privados y los bienes públicos locales, ya que en éstos dos últimos casos el mecanismo del mercado y el mecanismo de ajuste de Tiebout - con Gobiernos locales competitivos espacialmente - llevarían a una distribución eficiente de las ganancias del intercambio. Sin embargo, la ausencia de alternativas en los bienes públicos nacionales crea presiones a la eficiencia, aunque se desplace la frontera de posibilidades de utilidad de las personas: “No existe restricción externa alguna que nos asegure que las distribuciones de las ganancias del intercambio del Gobierno nacional no caerán fuera del conjunto de posiciones que muestran ganancias para todas las partes (...). Una, alguna e incluso muchas personas pueden terminar en una situación peor con el suministro del gobierno central de bienes públicos nacionales que sin ella” (BUCHANAN, 1974; pg. 368). Argumentación que parte de considerar la redistribución como un bien público, en el sentido de Hochman y Rodgers (1969).

La argumentación de Buchanan es refinada por Pauly (1973), al intentar demostrar “que en un sistema multi-gubernamental, con funciones redistributivas llevadas a cabo en el nivel local o en varios niveles, puede llevarse a cabo esta función de forma que sea Pareto superior a lo que conseguiría el Gobierno central y por lo menos puede que no sea Pareto inferior” (pg. 375-376). Para ello considera que las funciones de utilidad de las personas no sólo son interdependientes, al valorar positivamente las ganancias de renta de por lo menos algunos otras personas, sino que además una de las dimensiones de la interdependencia es espacial.

Bajo el establecimiento de diez supuestos de diversa índole, Pauly aplica su modelo a tres casos distintos: ni los contribuyentes ni los receptores de las transferencias pueden desplazarse, sólo pueden emigrar los contribuyentes (que no reciben transferencias), y sólo pueden emigrar los receptores de las transferencias. En el caso de que la jurisdicción fiscal sea de población fija - ni los contribuyentes ni los receptores de transferencias se desplazan - tanto en el supuesto de que la preocupación distributiva se limite a los pobres de la jurisdicción, como en el caso que exista una preocupación parcial por los pobres de fuera de la comunidad, la redistribución puede llevarse a cabo eficientemente por los Gobiernos locales e, incluso, con un sistema de votación mayoritario, más eficientemente que el Gobierno central. En los casos restantes es bastante probable que, como reconoce Pauly, el fracaso de las jurisdicciones fiscales separadas para interiorizar las interdependencias que provocan los movimientos migratorios lleven a la ineficacia, a menos que puedan introducirse unas transferencias intergubernamentales vinculadas, pero esto último supone dejar el peso de la redistribución en manos del Gobierno central.



Boadway y Wildasin (1986; pg .672-678) ofrecen en términos analíticos las propuestas de Pauly, exposición que no tiene objeto reproducir aquí. Baste recoger sus conclusiones respecto al problema de la asignación espacial de la función redistributiva: “La defensa de la descentralización es más fuerte cuando menos móviles son las personas, más dispares los gustos por la redistribución en las regiones y más redistribución puede considerarse que es de la clase óptima de Pareto y específica para las preferencias de los residentes locales” (pg. 677-678).

Pero aceptando que en cierta medida y bajo algunos supuestos ciertamente restrictivos es posible que los Gobiernos locales asuman funciones redistributivas, no cabe olvidar, como pone de relieve el trabajo de Greene (1970) y el del propio Pauly, que existen presiones para que la redistribución se realice al nivel central, en tanto parece ser cierta “la idea de que grandes proporciones de la mayoría de las poblaciones de los Estados pagarían menos impuestos si un proyecto que costara una determinada cantidad de dinero se financiara bajo los auspicios de los Estados”, dado que éstos suelen hacerlo con el impuesto sobre las ventas, siempre en el caso de los Estados Unidos de América (GREENE, 1970; pg. 399-400).

- *Equidad individual vertical*

A nuestro juicio se trata en este caso de una cuestión de filosofía social, como lo muestran las discusiones sobre la progresividad deseable - incluso sobre la óptima - de un sistema tributario. En este campo sin embargo parece existir casi unanimidad en aceptar que la búsqueda de este objetivo sólo puede abordarse por el Gobierno central, dado que la movilidad de los ciudadanos, especialmente los ricos, dentro de un Estado o región, puede dar al traste con las iniciativas de las posibles políticas redistributivas regionales.

“Ahora bien - señala muy acertadamente Albi (1978; pg. 69) - de esta situación no se deriva necesariamente que las diferentes regiones o estados no puedan tener una política redistributiva *común, negociada* (y aceptada) *entre todos los gobiernos de ese nivel*”. Para ello sería necesario un *aparato institucional* que, como resultado del compromiso entre las regiones, definiera la equidad vertical y sirviera de mecanismo redistribuidor general.

- *Equidad regional*

Lo que se pretende alcanzar desde esta perspectiva es que todas las regiones o Estados tengan una posición fiscal igual respecto a una pauta determinada. Aplicando el concepto de equidad horizontal, el instrumento igualatorio básico no puede ser otro que un sistema de *subvenciones*, organizadas por el Gobierno central, cuya finalidad sería distraer recursos de ciertas regiones para transferirlos a otras. De nuevo entramos en el tema de la financiación de

las autonomías, que no se considera en este trabajo, aunque vale la pena apuntar que la estructura de las subvenciones dependerá de los objetivos igualatorios que se fijen (capacidad contributiva, necesidades públicas, esfuerzo fiscal de la región, etc.) existiendo además diversos tipos de subvenciones con efectos distintos. El tema conduce además al de los criterios de reparto de las fuentes de ingresos entre la Hacienda central y la local a los diversos niveles posibles.

2.3. Descentralización y estabilización

En tercer lugar está la función fiscal de estabilización. Siguiendo a Del Moral (1975), el mantenimiento del pleno empleo con precios estables exige una *política mixta* fiscal y monetaria cuya efectividad depende básicamente:

- a) Del efecto expansivo del gasto público, es decir, de la cuantía del multiplicador, que es igual al recíproco de la suma de las propensiones marginales al ahorro y a la importación, de suerte, por tanto, que cuanto mayor sea el porcentaje que la comunidad adquiera del exterior, menor es el efecto expansivo de una elevación autónoma del gasto.
- b) Del control que las autoridades ejerzan sobre las variables monetarias y sobre las instituciones e intermediarios financieros.
- c) De las posibilidades de utilización de la Deuda interna, dada la muy inferior potencialidad de la deuda externa.

Ahora bien, si el porcentaje importado por las unidades locales es generalmente alto, si los empréstitos que éstas emiten o pudieran emitir no serán absorbidos por sus propios residentes sino en una proporción muy reducida y si, por último, es inadmisibles que el Gobierno central ceda sus facultades de regulación de la oferta monetaria a comunidades menores, ya que esta cesión crearía irresistibles incentivos a una rápida e incontrolable expansión de los activos líquidos y, en particular, a la financiación inflacionista de los gastos públicos locales, es lógico concluir con Del Moral que una política fiscal o monetaria de tipo estabilizador a nivel local ofrece serias e insalvables limitaciones.

Por ello y a fin de evitar una acción de los gobiernos locales paralela al sentido del ciclo económico, denominada como la *hipótesis de perversidad* por Hansen y Perloff después de una contrastación empírica que ha sufrido importantes ataques empíricos contradictorios, la función estabilizadora compete primordialmente al gobierno central. En apoyo de esta postura se cita lo ocurrido en los años 80 del siglo pasado en países de estructura federal como Argentina, Brasil y la extinta Yugoslavia, así como en algunos estados y ciudades de los Estados



Unidos en el siglo XIX. Estas experiencias han llevado recientemente a poner un fuerte énfasis en la importancia de que los presupuestos de las regiones descansen en sus propias fuentes de ingresos, implantando lo que se ha llamado una *restricción presupuestaria fuerte*, sobre todo tras el acento que se está poniendo en la disciplina fiscal, con la vuelta al principio del presupuesto equilibrado de la ortodoxia clásica y la condena tajante de los déficit públicos.

Si el sistema fiscal asegura a las regiones que sus déficit fiscales van a ser cubiertos por el gobierno central, que les concede una fianza o rescate (*bailout*) a su endeudamiento, debido a que tienen una *restricción presupuestaria débil*, se afirma (OATES, 2005; pg. 354) que hay incentivos irresistibles para que los gobiernos descentralizados asalten los bienes comunes, extendiendo los programas públicos más allá de los niveles de eficiencia y recurriendo al endeudamiento en vez de recaudar impuestos (dando lugar a *ilusión fiscal* entre los habitantes), creando con ello interferencias en los mercados de capitales y amenazando la estabilidad del sector público y del sistema financiero en su conjunto. Se trata de algo que ya había señalado McLure en su trabajo de 1967 sobre la posible exportación de impuestos de una jurisdicción a los habitantes de otras jurisdicciones.

Esta cuestión ha sido tratada extensamente entre otros por Wildasin (2004), Oates (2005 y 2006) y sobre todo por Rodden (2005). Como señala Wildasin, remite tanto a la asignación de funciones entre las diferentes jurisdicciones como a la estructura del endeudamiento público en una federación pero, como destaca Rodden, también remite al diseño del sistema de transferencias, ya que cuando los gobiernos regionales dependen mayormente de las transferencias, préstamos y esquemas de participación en ingresos, en vez de sus propios impuestos y tasas, pierde credibilidad el compromiso *ex ante* del gobierno central de mantener una política de no asumir deudas.

Pero tal conclusión no está refutada con la participación de los gobiernos locales en la discusión de la política de estabilización, participación que debe ser tanto mayor cuanto más importantes sean los recursos tributarios propios de los entes descentralizados en el conjunto del sistema tributario nacional. En el caso particular de que la política de estabilización se realice básicamente por medio de la política monetaria, «los entes descentralizados de gobierno deben considerarse a efectos estabilizadores como un grupo de agentes más de la economía - como pueden ser las empresas o los consumidores - que se adaptan a la política seguida por la Administración Central, sin necesidad de recortar su autonomía financiera por motivos estabilizadores» (CASAUGA, 1984; pg. 855-6).

2.4. Descentralización y crecimiento

En cuarto lugar, por lo que respecta a la contribución de las Haciendas Locales al crecimiento económico, si ya es poco lo que se ha escrito a nivel global sobre el papel de la Hacienda Pública en el crecimiento - papel que como es sabido Musgrave subsume en la función de estabilización -, menos se encuentra al nivel del federalismo fiscal. Como señala Oates (1999), no hay una teoría de la descentralización fiscal y el crecimiento económico.

A este respecto, se han formulado tres hipótesis sobre la relación entre descentralización y crecimiento (BREUSS y ELLER, 2003; pg. 20): a) la descentralización aumenta la eficiencia económica del gasto público, por lo que sus efectos dinámicos deberían realzar el crecimiento; b) la descentralización puede llevar a la inestabilidad macroeconómica, lo que puede inhibir el crecimiento; y c) los países en desarrollo tienen entornos institucionales y económicos significativamente diferentes y puede que no obtengan los beneficios o sufran las consecuencias de la descentralización de la misma forma. Pues bien, los pocos estudios empíricos que han examinado la relación entre descentralización y crecimiento obtienen resultados ambiguos ⁸.

El tema más debatido es si el Gobierno central debe intervenir a través de algún sistema de subvenciones para modificar las pautas de crecimiento regional existentes. Estas subvenciones, que pueden y suelen ir acompañadas de un conjunto considerable - no por menos ineficaz (BRAÑA, 1980) - de exenciones en los tributos locales, deben separarse de las que tienen por objeto la equidad.

2.5. Otras cuestiones

Antes de finalizar este apartado, hay que hacer referencia a algunas actividades que no reflejan claramente poderes discrecionales, pero que deben tenerse en cuenta al decidir el tamaño óptimo y las funciones a desempeñar por las jurisdicciones. En particular y siguiendo a King (1984; pg. 7): a) funciones de agencia del Gobierno central; y b) poderes de elaboración de normas legales en campos que tengan poca o ninguna relevancia para la política económica. Las primeras surgen principalmente como un tema de comodidad administrativa y tienden a ser financiadas por subvenciones en bloque. Las segundas pueden participar de la discusión sobre los bienes públicos locales, considerando además que su coste suele ser pequeño.

⁸ Ver la revisión de estudios que realizan Breuss y Eller (2003).



En resumen, el enfoque Tiebout-Musgrave-Oates de la descentralización fiscal, tomando como base las cuatro funciones musgravianas, permitiría que los Gobiernos locales o regionales asuman parte de la función de asignación fundamentalmente la referente a la provisión de bienes públicos locales a partir del tamaño óptimo de la jurisdicción determinado según la teoría de los clubs de Buchanan, tal como hacen Musgrave y Musgrave (1991; pg. 558-567).

Sólo en casos muy específicos podría descentralizarse la función de redistribución, estando más a favor aquellos que creen que hay que someter al gobierno a restricciones para que no se vuelva demasiado grande o ineficaz, en particular en el ámbito de las políticas redistributivas (BOADWAY y SHAH, 1995; pg. 103), puesto que consideran que el Gobierno central en ciertos casos y con un sistema de votación mayoritario produce el bien público redistribución en mayor cantidad que la exigida en el punto Pareto óptimo.

Por último, la exclusión de los gobiernos locales y regionales de las funciones de estabilización y crecimiento económico, debe matizarse en función de cuál sea el grado de autonomía financiera que hayan alcanzado, pues a mayor autonomía mayor implicación en ambas funciones, cobrando especial importancia el establecimiento de una restricción presupuestaria fuerte que limite la capacidad de endeudamiento de los gobiernos regionales y locales.

A la hora de decidir qué funciones e instrumentos se deben descentralizar, siguiendo a Musgrave y Mitchell (1970) se contaría con *cinco principios básicos y tres complementarios* que constituirían una especie de guía del federalismo fiscal:

- Principios básicos

- 1º Principio de diversidad, según el cual las comunidades pueden diferenciarse en sus preferencias sobre los bienes y servicios públicos.
- 2º Principio de equivalencia, según el cual cada tipo de servicio debe ser votado y financiado por los residentes del área a la que beneficia.
- 3º Principio de redistribución centralizada, basado en una imposición progresiva y un sistema de transferencias intergubernamentales.
- 4º Principio de neutralidad en la localización, según el cual se deben minimizar las interferencias que suponen las diferencias fiscales regionales, eliminando los impuestos diferenciales.
- 5º Principio de estabilización centralizada, en el sentido ya expuesto.

- Principios complementarios

- 6º Corrección de efectos externos, por parte de los niveles más altos de gobierno.
- 7º Provisión mínima de los servicios públicos esenciales, asegurada por el Gobierno central.
- 8º Igualación de la posición fiscal para asegurar unos servicios mínimos con esfuerzos fiscales comparables de las regiones.

3. Los principios del federalismo fiscal y su inconsistencia

Aunque no se abordan en este trabajo las distintas formas de financiación de las Haciendas Territoriales, teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto pueden extraerse cuatro características básicas de la teoría del federalismo fiscal (ALBI, 1978; BENNETT, 1987):

- 1ª La literatura adopta fundamentalmente un punto de vista teórico o, de aceptar la distinción metodológica entre enfoques «positivos» y «normativos», utiliza una perspectiva «normativa».
- 2ª Además adolece de una escasa viabilidad práctica.
- 3ª Se centra en la consideración de los medios técnicos a través de los cuales los diferentes niveles de gobierno pueden contribuir a los objetivos asignados al Gobierno central.
- 4ª “El carácter fuertemente «normativo» de la teoría se plasma en el supuesto implícito de que las conclusiones eficaces del análisis se llevarán a la práctica de manera inmediata y sin coste alguno”.

Pues bien, a continuación vamos a examinar cómo las bases sobre las que se asienta la teoría del federalismo fiscal son inconsistentes, al tener importantes problemas teóricos. La argumentación se va a referir únicamente a la función de asignación, si bien se debe señalar que la descentralización también puede tener efectos negativos sobre la equidad y sobre la estabilización. Respecto a la equidad, como ha señalado Prud'homme (1995), la gente pobre es pobre en todas partes y se le debe ayudar con independencia del lugar donde viva. La descentralización puede aumentar las disparidades y la conclusión que Prud'homme deriva de la investigación analítica y empírica parece confirmar que la reducción de la actividad redistributiva del gobierno central a favor de los niveles sub-nacionales aumenta las disparidades



inter-jurisdiccionales⁹. Y por lo que respecta a la función de estabilización, el trabajo de Rodden (2005) aporta un análisis teórico y empírico detallado sobre los problemas de disciplina fiscal a que puede dar lugar la descentralización cuando la restricción presupuestaria de los niveles inferiores de gobierno es suave y se financian mayoritariamente con transferencias del gobierno central. En el siguiente apartado se verá que, además del problema *teórico*, existe también un inadecuación de la teoría dominante del federalismo fiscal para construir *en la práctica* un sistema federal de Hacienda pública.

3.1. Las limitaciones del modelo de Tiebout

Comenzando por el modelo Tiebout, cinco son las principales objeciones que pueden realizarse al mismo (BUCHANAN y GOETZ, 1972; ALBI, 1978; MUELLER, 1979):

- a) Supone unos costes de movilidad nulos, puesto que Tiebout parte explícitamente de que todas las rentas se componen exclusivamente de dividendos, con lo que se niega que el traslado tenga costes. Sin embargo Oates (1999, pg. 1124; 2005, pg. 354) considera que incluso con ausencia total de movilidad existen ganancias en la descentralización de los bienes públicos locales, ya que el nivel eficiente de provisión variará entre jurisdicciones.
- b) La diversidad de distritos conlleva un aumento importante del coste de la toma de decisiones, reduciendo las ventajas de la heterogeneidad de jurisdicciones y su elevado número. Además, puede ocurrir perfectamente que en una misma área geográfica coexistan varias jurisdicciones, con lo que una gran parte de los ciudadanos pertenecería a varias de ellas, aumentando los costes personales. De hecho tendría que haber tantas jurisdicciones como diferentes estructuras de preferencias.
- c) Una tercera dificultad hace referencia a las posibles consecuencias segregacionistas - por niveles de renta, clase social, raza, etc. - a las que puede llevar la movilidad. Esta situación ya se da de hecho con las personas de altas rentas, que forman sus propias zonas residenciales, abandonando los centros urbanos en los que sin embargo desarrollan una parte considerable de su vida cotidiana, beneficiándose de los servicios sin contribuir a su mantenimiento, razón por la cual los respectivos gobiernos locales afectados atraviesan fuertes crisis financieras.

⁹ Llama poderosamente la atención que en ninguno de los tres trabajos de revisión de Oates de 1999, 2005 y 2006 se haga referencia alguna a esta crítica a la descentralización y sólo en el primero se trate de pasada la cuestión de la equidad en general.

- d) Como ha destacado Mueller (1979; pg.112), la votación con los pies alcanza la optimalidad de Pareto, satisfaciendo la condición de Kramer, únicamente cuando en relación al tamaño de la población, “1) el número de bienes públicos es pequeño, y/o 2) el número de diferentes preferencias sobre combinaciones de bienes públicos es pequeño”.
- e) Por último, el traslado de las personas puede causar costes tanto a la comunidad que los recibe - por producirse congestión -, como a la comunidad de salida por la infrutilización del capital social existente previamente como consecuencia de la emigración.

La contrastación empírica de la hipótesis de Tiebout es una tarea bastante difícil, pues las personas no toman sus decisiones de localización sólo ni principalmente por razones fiscales y a lo más que parece haberse llegado es a que los niveles de impuestos y servicios públicos pueden tener influencia sobre los valores de la propiedad inmueble (BOSCH, 205; pg. 8). Vistos los problemas que plantea el modelo de Tiebout y las propuestas que del mismo se derivan a la hora de solucionar los tres problemas básicos de la teoría de la asignación óptima de bienes públicos, al introducir la variable espacial, ha de señalarse en todo caso que posee la virtud de señalar como buenas todas aquellas medidas tendentes a disminuir los costes de movilidad, así como aquellas que favorezcan la multiplicidad de jurisdicciones, aspectos especialmente relevantes para el caso de la áreas metropolitanas.

3.2. El supuesto de provisión uniforme del gobierno central

Resulta llamativo que el modelo de descentralización suponga que si la provisión de los bienes públicos la realiza el gobierno central esta ha de ser forzosamente uniforme en todas las jurisdicciones. Pero ¿por qué no puede el gobierno central proporcionar el nivel eficiente del bien o servicio en cada jurisdicción? La respuesta negativa se apoya en dos argumentos (OATES, 2005 y 2006).

En primer lugar, por problemas de información: se supone que los gobiernos locales (¿y los regionales?) están mas cerca de sus electores y conocen mejor sus preferencias que el gobierno central, aunque surge aquí una curiosa dicotomía, pues se admite que el gobierno central si que conoce las preferencias de los ciudadanos por los bienes públicos de carácter nacional. En segundo lugar, se sugiere que hay restricciones políticas para que el gobierno central realice una provisión más generosa en unas jurisdicciones que en otras, al existir un sentimiento de que debe haber un tratamiento igual a escala nacional que hace difícil que el gobierno central varíe el nivel de provisión de los bienes públicos según las jurisdicciones.



Pero el propio Oates (2006) reconoce que estos argumentos no son del todo convincentes. Por una parte, en el mundo real se puede ver una variedad de proyectos de “barril de cerdo” bajo los cuales el gobierno central proporciona programas públicos especiales a sus votantes. “Pero incluso a un nivel más formal, no hay nada realmente, en principio, que impida al gobierno central obtener la información sobre las funciones de coste y las preferencias locales (aunque pueda ser costoso reunir esa información) y proveer entonces el nivel Pareto-eficiente del bien o servicio en cada jurisdicción” (OATES, 2006; pg. 9). De hecho el gobierno central puede dejar a los agentes locales la responsabilidad y la autoridad de responder a las circunstancias locales en la determinación de los programas, de lo que sería un ejemplo el sistema francés de prefecturas.

3.3. No hay desparramamientos inter-jurisdiccionales

Señala Oates (2006) que uno de los supuestos o condiciones del llamado teorema de la descentralización más directos es que se asume que los beneficios del consumo del bien público se limitan a aquellas personas dentro de la jurisdicción donde se provee y no hay por tanto desparramamientos inter-jurisdiccionales asociados a la provisión del bien. Pero si se viola esta condición, parece que la provisión debería ser centralizada. La respuesta es que habrá que comparar las ganancias de la provisión centralizada, para tener en cuenta los desparramamientos, con las pérdidas de adecuar la provisión a las circunstancias locales. O expresado de otra forma, la centralización puede incrementar el bienestar mejorando la coordinación, al tener en cuenta los efectos externos, pero ello puede representar una pérdida en la rendición de cuentas, al perderse el control local sobre los resultados.

En su trabajo de 2005 Oates liga esta cuestión a lo que llama la *teoría del federalismo fiscal de segunda generación*, cuyas aportaciones serían de dos tipos. Por una parte, frente al “federalismo económico” de la teoría de la primera generación, se recogen las aportaciones de la ciencia política sobre los procesos políticos y el comportamiento de los agentes políticos, reemplazando el supuesto de que los líderes políticos son déspotas benevolentes que maximizan el bienestar de sus representados. Tal como lo formula Rodden (2005; pg. 41), habría cuatro hilos conductores.

Primero, partiendo de la literatura de la ciencia política moderna, se considera a los responsables centrales, provinciales y locales como políticos con metas en su carrera más bien que como déspotas benévolo o *leviatáns* buscadores de rentas. En segundo lugar, el énfasis se pone en la negociación dentro de las legislaturas o directamente entre los representantes de los estados y el gobierno central. Tercero, dado que los sistemas descentralizados no se asemejan a la división de la autoridad sobre los impuestos y del gasto presentada en los libros de texto sobre federalismo fiscal, la nueva literatura considera un forma más compleja, entrelazada, de gobierno de varias capas que tiene mucho en común con la teoría de los

contratos incompletos, poniendo énfasis en los incentivos para el oportunismo. Finalmente, partiendo de la teoría sobre los bienes públicos y de nociones de teoría de organización industrial, la nueva literatura presta mayor atención a las advertencias de Alexander Hamilton sobre los peligros de un gobierno central débil.

Por otra parte, ligando con el último aspecto señalado por Rodden, esta nueva generación teórica recoge la creciente literatura o bibliografía sobre los problemas de información, pues esta es por lo general asimétrica y unas partes tienen mayor conocimiento que otras sobre cosas como las preferencias, funciones de costes o esfuerzo. Una de las aplicaciones ha sido la utilización de los modelos de la teoría de la agencia o de principal-agente, de manera que la descentralización puede ser deseable incluso en casos de homogeneidad perfecta de las preferencias entre jurisdicciones, dado el mayor potencial de control o de rendición de cuentas bajo una provisión descentralizada. Si bien, como señala Oates, estos modelos tienen poco que decir sobre la estructura de las instituciones fiscales, con un enfoque de “federalismo administrativo” en el que los gobiernos regionales o locales son mayormente agencias que responden a las directrices del gobierno central.

3.4. Las diferencias entre jurisdicciones y la forma de conocerlas

Remy Prud'homme (1995) ha señalado que el modelo estándar del federalismo fiscal asume que la principal diferencia entre las diferentes jurisdicciones locales y regionales es sus respectivos gustos o preferencias. “En realidad, las principales diferencias son las rentas, ya sea en la renta de los hogares (que ciertamente explica la diferencia en los gustos) o en la renta imponible potencial”. En muchos países en desarrollo el problema no es revelar las tenues diferencias en las preferencias entre las jurisdicciones sino satisfacer las necesidades básicas, que en principio son bien conocidas.

Por otra parte, Prud'homme critica la asunción de que los contribuyentes-votantes expresan sus preferencias a través del voto, supuesto que guarda poca relación con el comportamiento electoral en los países en desarrollo, donde las elecciones, si es que existen, se deciden usualmente sobre la base de lealtades personales, tribales o de partidos políticos. En conexión con lo anterior, se asume también que los alcaldes desean satisfacer las preferencias de su electorado y tienen recursos suficientes para ello, pero a menudo el mandato electoral es vago, inconsistente o las dos cosas a la vez. Cabría traer a colación aquí las exigencias y los resultados del modelo de democracia representativa de Downs, en particular en lo que respecta a la forma de elaboración de los programas políticos, con una combinación de promesas muy generales y otras muy concretas para atraer a grupos de interés y su posterior aplicación, en la que interviene el aparato administrativo, que puede tener también su propia agenda.



3.5. El olvido de la eficiencia en la producción

Siguiendo de nuevo a Prud'homme (1995), el modelo estándar de la descentralización no dice nada o casi nada sobre la eficiencia en la producción. La cuestión es si la producción local o regional es más coste-efectiva que la nacional. Hay pocos estudios al respecto, pero hay algunas razones a priori para temer los efectos que puede tener la descentralización sobre la eficiencia en la producción.

Cuando hay economías de escala en la provisión descentralizada la cuestión es clara. Pero puede ocurrir que los funcionarios de la administración central sean más eficientes en la provisión que los funcionarios locales, lo que se debe a dos factores. Por un lado, los cuerpos de funcionarios del gobierno central es más probable que atraigan a personas más cualificadas, no tanto por los salarios sino por que hay mejores oportunidades de carrera, con una mayor diversidad de tareas, más posibilidades de promoción y menor interferencia de los políticos. Por otra parte, las administraciones centrales invierten más en tecnología, desarrollo, promoción e innovación, especialmente en los países en desarrollo en comparación con las administraciones locales.

Esto conecta con las reflexiones de Oates (1999) sobre el federalismo de laboratorio y la reforma del Estado de Bienestar. Se argumenta que el fallo de algunos programas de lucha contra la pobreza responsabilidad del gobierno federal en los Estados Unidos ha llevado a su transferencia a los estados, con la intención de ver qué clase de programas funcionan mejor. Pero el problema es que existe una externalidad informativa, pues si los estados adoptan políticas nuevas y experimentales generan información valiosa para los demás, lo que crea el incentivo estándar a comportarse como viajero gratuito. “Desde esta perspectiva, deberíamos esperar demasiado poca experimentación e innovaciones en las políticas en un sector público altamente descentralizado. Por supuesto, como muestra Strumpf, no está claro si un resultado centralizado o descentralizado resultará en más política de innovación” (OATES, 1999; pg. 1133).

91

3.6. La invalidez general del “teorema” de la descentralización

La crítica mucho mas severa al teorema de la descentralización fiscal en la formulación de Oates, hasta el punto de poder hablar de su invalidez, está brillantemente desarrollada en dos de los últimos trabajos que pudo publicar Antoni Casahuga (1982a y 1982b). Casahuga parte de que “el supuesto implícito de la eficiencia del suministro descentralizado contiene ya la conclusión del teorema: que en iguales condiciones de coste, el suministro centralizado nunca alcanzará una mayor eficiencia que el suministro descentralizado” (1982a; pg. 42).

Para que exista una asignación eficiente de recursos a nivel descentralizado habrá que preguntarse sobre la forma de agregación de las demandas individuales en cada jurisdicción.

Si suponemos que las decisiones colectivas se adoptan por el procedimiento de votación mayoritaria, sólo en el caso de que exista un individuo en cada jurisdicción o que todas las personas dentro de una misma jurisdicción tengan la misma demanda de bien público y se enfrenten a los mismos precios-impuestos, podrá afirmarse la eficiencia de los resultados de las decisiones colectivas independientemente de las instituciones, por lo que la aplicación del teorema resulta tan limitada que deviene irrelevante y carente de toda generalidad. Por el contrario, “es suficiente encontrar un caso en que esta inferioridad en eficiencia de las soluciones descentralizadas ocurre para poder afirmar la invalidez general del teorema de la descentralización” (CASAHUGA, 1982a; pg.43).

En el apéndice se recoge con todo detalle la demostración de Casahuga, con el que hay que concluir: «Nuestro sencillo modelo nos acaba de proporcionar una situación cuyos resultados contradicen el teorema de la descentralización, hecho que pone de relieve la invalidez *general* de este teorema, aunque consiguiera formularse alguna vez de forma no tautológica».

El propio Casahuga rebate la principal objeción que podría formularse a su demostración: que existiendo movilidad perfecta, el equilibrio alcanzado no sería estable, al operar el mecanismo de ajuste de Tiebout, produciéndose un nuevo equilibrio en el que la eficiencia de la solución descentralizada sería de nuevo superior. Pero la cuestión que estamos tratando ahora es que, como señala Casahuga (1982a; pg. 47), «la potencial relevancia del teorema de la descentralización debería buscarse en el hecho de que nos asegura una mayor eficiencia de las decisiones descentralizadas de suministro público, *aunque, o especialmente cuando dejara de operar el mecanismo de ajuste tieboutiano*». Además, no cabe olvidar que el modelo de Tiebout, como ya se vio, supone unos costes nulos de desplazamiento, así como la ausencia de preferencias de localización previas de los ciudadanos. Si los costes de movilidad son mayores que las ganancias de bienestar derivadas del paso de una solución centralizada a otra descentralizada, la solución centralizada será otra vez la más eficiente.

Si el teorema de la descentralización no es válido, cualquier intento de argumentar a partir de él ventajas o desventajas de estructuras centralizadas frente a descentralizadas, o de diversas estructuras descentralizadas entre sí, tampoco será válido. Tal es el caso de la argumentación de Oller (1981) que sostiene, sobre la base del teorema de Oates, que las mejoras en eficiencia obtenidas de una descentralización con redistribución territorial son menores de las que se derivan de una descentralización no redistributiva. Con un modelo semejante al que se acaba de exponer, Casahuga (1982b) demuestra la superior eficiencia de una descentralización redistributiva.



3.7. Otras críticas o peligros de la descentralización

Vito Tanzi (2000) ha señalado un variado conjunto críticas por los peligros que puede conllevar la descentralización, no recogidas hasta ahora y que sólo mencionaré.

En primer lugar, señala que la alternativa a la provisión centralizada no siempre es la descentralización, puede ser también la privatización. En segundo lugar, la descentralización suele venir acompañada de más regulaciones y de la fragmentación del mercado, que puede venir provocada también por la competencia fiscal entre jurisdicciones. En este punto hay una importante discrepancia con algunos desarrollos recientes de la teoría de la descentralización, que señalan las ventajas de la competencia entre jurisdicciones, el federalismo competitivo, al considerar que un sistema federal estructurado adecuadamente y una economía de mercado pueden inter-actuar de forma que se refuercen mutuamente para proporcionar lo que llaman un sistema de “federalismo preservador del mercado” (QUIAN y WEINGAST, 1997). Dejando a un lado los fuertes supuestos en los que descansa esta propuesta teórica, la evidencia empírica permite más bien apoyar la tesis de que una competencia activa entre jurisdicciones da lugar a niveles y patrones de actividad económica distorsionados, generando una carrera hacia abajo con una provisión sub-óptima de servicios públicos. Además, trabajos recientes y la experiencia de algunos países sugieren que un gobierno central débil puede ser manipulado por intereses regionales fuertes en formas bastante destructivas (OATES, 2005; pg. 364). Tampoco hay evidencia clara de que la descentralización haya permitido controlar efectivamente el crecimiento del sector público como sostiene la teoría de la elección pública ¹⁰: valga como ejemplo que dos estudios realizados en España llegan a conclusiones opuestas (BOSCH, 2005; pg. 9)

En tercer lugar, menciona Tanzi los problemas con la información estadística y la falta de transparencia cuando se descentraliza, bien conocidos en nuestro país. En cuarto lugar, la descentralización ha sido a menudo y en muchos países un obstáculo a la reforma fiscal. En quinto lugar, surgen problemas serios cuando hay recursos naturales localizados en algunas regiones en particular, pudiendo traer a colación lo que está ocurriendo actualmente en España con el agua y su gestión. Por último, un peligro que también señala Prud'homme es la corrupción, que se considera mayor en el ámbito local que en el nacional, por lo que la descentralización puede conllevar el aumento del nivel de corrupción global.

¹⁰ La teoría justifica las jurisdicciones múltiples como método de contrarrestar el monopolio del Estado protector o Leviatán, al establecerse restricciones constitucionales a su dominio, línea que desarrollan Brennan y Buchanan (1980) Vid. también Sáenz de Buroaga (1979).

4. Los problemas de la teoría del federalismo fiscal en la práctica

Ahora bien, si la teoría del federalismo fiscal basada en las contribuciones de Tiebout-Musgrave-Oates no permite afirmar con generalidad la superioridad de las soluciones asignativas descentralizadas para la provisión de bienes públicos, al introducir en éstos la componente espacial y dejando a un lado los intentos de construir una alternativa teórica que fundamente el sentimiento generalizado de que la descentralización supone la obtención de ganancias de bienestar, existen también al menos tres objeciones de tipo práctico a las conclusiones que puedan obtenerse.

En primer lugar, las reglas musgravianas *no permiten asignar competencias de gasto* entre niveles gubernamentales distintos y sin embargo éste es el problema que se plantea cuando se inicia un proceso de descentralización del Sector público. Esta limitación ha sido señalada claramente por Casahuga (1978; pg. 316): "La razón básica de esta impotencia la hallamos en la identificación musgraviana entre objetivos (o funciones) y competencias. El problema que se plantea al diseñar una constitución - o un programa descentralizador - no es el de asignar objetivos entre distintos niveles de Gobierno, sino el de asignar competencias entre estos niveles, es decir, delimitar lo que pueda o no pueda hacer cada nivel de Gobierno. Las reglas de Musgrave podrían tener sentido solamente en el caso extremo e irreal en que cada medida de política pública únicamente tuviera impacto sobre un solo objetivo".

En parecido sentido, Prud'homme (1995) señala que las cuestiones a debatir son no tanto si descentralizar en general sino qué funciones descentralizar, en qué sectores, en qué regiones y no tanto si un servicio debe ser provisto por el gobierno central, el regional o el local, sino más bien cómo organizar su producción conjunta y la provisión por los diferentes niveles ¹¹.

El propio Oates ha reconocido este problema al señalar que los preceptos de su teoría de la descentralización deben considerarse más como "directrices" que "principios" firmes. "Es más, esta prescripción es completamente general. No ofrece una delineación precisa de los bienes y servicios específicos que deben ser provistos por cada nivel de gobierno" (OATES, 1999; pg. 1122). De hecho los gobiernos regionales y locales han asumido una cantidad significativa y en algunos casos mayoritaria de funciones redistributivas, tal como ponen de manifiesto las investigaciones realizadas en España ¹².

11 Me remito al apartado quinto del artículo de Prud'homme (1995), en el que bajo el título "Beyond the Centralization-Decentralization Dichotomy", trata *in extenso* las cuestiones recogidas en el texto.

12 Vid. Molero (2002) para el período 1984-1998. La reforma en curso de los estatutos sin duda va a agrandar aún más si cabe la distancia entre las prescripciones teóricas y la realidad, con cesión de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas inexplicables desde la teoría del federalismo fiscal, ya sea de la primera o de la segunda generación. Es más, en una aplicación a las competencias de la Unión Europea (BREUSS y ELLER, 2003) se constata que las funciones que debería asumir la Unión quedan en manos de los estados miembro (defensa), mientras que otras que deberían quedar bajo responsabilidad de los estados miembro son competencia de la Unión (agricultura).



Esta carencia se pone de manifiesto incluso en trabajos recientes que tratan de aportar algunas bases conceptuales para la descentralización del gasto público y la asignación de servicios públicos a municipios y regiones, puesto que no pasan de proporcionar algunas recomendaciones generales ¹³. De hecho Dafflon al analizar la distribución de competencias de gasto en Suiza señala: “La asignación de funciones entre los tres niveles del gobierno ha cambiado continuamente en los 150 años de existencia de la confederación. La división “óptima” de competencias por supuesto nunca es definitiva y la cuestión de qué tareas deben ser asignadas a cada nivel de gobierno nunca ha tenido una respuesta definitiva. La división de gastos públicos se puede explicar en términos de subsidiariedad y centralización. Sin embargo, debe decirse que el proceso entero ha sido laborioso y algo conservador, con estrategias políticas y burocráticas trabando a menudo los resultados.” (DAFFLON, 2002; pg. 7).

En segundo lugar que, como ha destacado el profesor Albi (1978; pg. 81-82) en la teoría del federalismo fiscal *no existe “un modelo de negociación”* entre los diversos gobiernos que integran la estructura del Federalismo (...). Las cuestiones técnicas tratadas por el Federalismo Fiscal son importantes, pero el enfoque que sigue el análisis le impide englobar el tema de las divergencias existentes entre las preferencias de los diversos gobiernos; el análisis deja de considerar el tema central de cómo *negociar* esas preferencias”.

La anterior objeción no es sino una derivación de un defecto de la teoría del federalismo fiscal, señalado en su día tanto por Albi (1978) como por Casahuga (1978) y Bennett (1987) y al que ya hemos hecho referencia: la ingenuidad de considerar el marco político como dado, en el que los políticos y, por tanto, el poder político se consideran variables exógenas, careciendo de un marco político y constitucional realista. Esto nos lleva ineludiblemente a considerar no sólo la demanda de bienes públicos, sino también su oferta y los factores que la determinan. Una prueba de la importancia de este tipo de razonamiento puede darla el trabajo de Noam (1982) en el que, con datos procedentes de 1.100 ciudades de los Estados Unidos de América, llega a la conclusión de que en la elección de un nivel descentralizado en la regulación económica gubernamental en el sector de la construcción, el principal factor explicativo de la descentralización se encuentra en el peso relativo de los grupos de interés. En definitiva que no puede olvidarse que detrás de todo proceso de descentralización política está el hecho de que se descentraliza el poder y que las instituciones importan.

13 Aparte del trabajo de Boadway y Shah (1994), del que se da cuenta en Braña y Serna (1999), pueden verse los de Shah (1994 y 2004) y Wildasin (2004). Una excepción es el trabajo de Burki, Perry y Dillinger (1999), en el que a partir de unas reflexiones generales, se analiza con detalle la descentralización de los gastos en educación, salud y carreteras y su financiación. Por supuesto no presto atención a trabajos que pretenden analizar la descentralización de las funciones de gasto público utilizando un modelo de agente representativo que corresponde al votante mediano, en el que todas las personas tienen la misma función de utilidad, distribuyéndose de manera uniforme por todo el territorio, aunque eso sí se les permite tener preferencias por distintos tipos de bienes públicos y demandar cantidades distintas de los mismos, por considerarlos trabajos puramente académicos y sin relevancia práctica.

De nuevo Oates reconoce que el diseño institucional es relevante, al señalar que “hay algo más que diseñar en un sistema federal que únicamente la asignación de funciones a los niveles de gobierno apropiados. Además, necesitamos un conjunto de instituciones formales e informales que incorpore la clase correcta de incentivos para las decisiones públicas” (OATES, 1999; pg. 1140). Además, “El sistema fiscal está encajado en el sistema político y la forma en la que funciona la descentralización depende claramente de las instituciones políticas y también de las fiscales.” (OATES, 2006; pg. 25).

Y en tercer lugar, *el olvido de los factores geográficos*, en particular de dos aspectos resaltados por Bennett (1987; pg. 273-274). El primero es de carácter técnico, argumentando que, en lo que se refiere a la equidad y la eficiencia, muchos bienes públicos poseen aspectos de «pureza» local e «impureza» nacional que hacen deseable su administración y financiación local sobre y por encima de razones de preferencias locales, esto es, son técnicamente (relativamente) bienes públicos locales. Por lo tanto existen preocupaciones legítimas sobre la administración local y, en una democracia representativa, también sobre el gobierno local.

Pero también hay que tener en cuenta, tal como destaca Oates que la existencia y magnitud de los efectos de desparramamiento de las políticas públicas locales depende claramente del alcance geográfico de la jurisdicción relevante: “En la práctica, muchos de los problemas surgen del conjunto de fronteras existentes que están en gran medida determinadas histórica y culturalmente y que pueden tener poco sentido en términos de las realidades económicas y geográficas” (1999, pg. 1130) Por ejemplo, muchas regiones están diseñadas malamente para hacerse cargo de la provisión de ciertos bienes públicos importantes, notablemente los recursos medio-ambientales: históricamente los ríos se han utilizado para establecer fronteras, pero desde la perspectiva de una gestión eficiente esta es la peor clase de frontera, pues implica que dos jurisdicciones distintas toman decisiones que afectan a un bien público en cuyo producto participan conjuntamente.

El segundo aspecto geográfico es la existencia o la emergencia de un consenso local y una cohesión social, basada en condiciones históricas, culturales o de otro tipo, que dictan objetivos variables localmente y prioridades políticas que están en desacuerdo con las políticas centralistas. La teoría económica existente asume que las personas difieren en sus gustos sólo en lo que respecta a la renta y no en otros aspectos, que actúan como restricciones estructurales no menos predominantes, tales como la localización del lugar de trabajo y la oferta de vivienda, que son sin embargo dos de los mayores determinantes de la localización.

Por último, el grado de urbanización facilita también la descentralización: las bases imponibles están más diversificadas y se mejora el control democrático cuando hay una alta proporción de habitantes viviendo en ciudades (PRUD'HOMME, 1995).



5. Conclusión. Sobre los criterios para un proceso de descentralización del gasto público.

Como ha destacado Tornos (1981; pg. 51), no cabe duda que en un proceso de descentralización política y económica el reparto de competencias es lo que determina el *quántum* de poder político que se reconoce a los nuevos entes.

A la hora de decidir qué programas de gasto público, o qué competencias de legislación o regulación deben asumir los Gobiernos descentralizados, se han propuesto un cierto número de criterios de carácter teórico¹⁴. Pero el hecho de que sepamos que tras la aplicación de estos criterios teóricamente existe una atribución óptima de competencias y que, en muchos casos, para alcanzarla es necesario que la provisión sea descentralizada, en el mundo de la realidad ello no implica que pueda determinarse siempre si una atribución de competencias es la “óptima” (en el sentido de que posibilite la consecución de un *optimum optimorum* tecnológico), y ni siquiera garantizarse que la atribución de competencias es “la mejor de las posibles”.

La razón de esta indeterminación y falta de garantía es doble. Radica por un lado, como ya se ha señalado, en que los criterios teóricos existentes son poco claros como regla normativa de atribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, lo que con frecuencia limita el análisis a la valoración de si la atribución de competencias es la “correcta”, en el sentido de que no vulnera, de forma significativa, los criterios teóricos.

Por otro lado, cuando se analizan experiencias históricas concretas, es posible darse cuenta de que los criterios económicos no han sido precisamente los predominantes en el reparto de competencias. Son o han sido más bien criterios de tipo político-institucional los que han predominado, o al menos han compartido el protagonismo junto a los criterios técnicos, apoyados en el análisis comparado de otras experiencias históricas de descentralización. Y ello por una razón comprensible: los procesos de descentralización fiscal están conducidos por motivos y deseos incardinados en el ámbito de las ideas políticas y del ejercicio del poder. De otra forma no es posible entender la demanda de competencias exclusivas sobre aeropuertos internacionales, o la necesidad de reinventar agencias de coordinación entre regiones, por ejemplo en cuestiones tributarias, atención a las personas dependientes, medioambiente, urbanismo y vivienda.

Dicho de otra manera, como ha destacado el profesor Salinas (1991; pg. 42), la teoría tradicional del federalismo fiscal “no resulta capaz de presentar ninguna justificación definitiva ni en favor ni en contra de la descentralización del poder fiscal del Estado. Esto no puede extrañar si se acepta la idea - bastante obvia por otra parte - de que el federalismo fiscal es un fenómeno *fundamentalmente político* que tiene mucho que ver con un sistema político de distribución del poder en la búsqueda de un mecanismo de contrapesos y frenos recíprocos. En

¹⁴ En Braña y Serna (1997) se recogen y comentan algunos de estos criterios.

consecuencia, todo el razonamiento de la teoría tradicional constituye un planteamiento teórico incompleto donde se echa en falta un dato sustancial para cualquier tipo de conclusión normativa, a saber: ¿qué tipo de proceso político, el desarrollado a nivel central o el desarrollado de forma descentralizada, es más adecuado para “revelar” las preferencias de los ciudadanos y para modelar los “outputs” gubernamentales de una forma más acorde con las mismas?”

Esta línea ha sido explorada por Inman y Rubinfeld (1997) al incorporar explícitamente ciertas finalidades políticas en una función objetivo más amplia, de forma que por ejemplo puede haber conflictos entre la eficiencia económica y la participación política, pues la descentralización aumenta la influencia y el esfuerzo de los ciudadanos, reforzando una mayor descentralización por encima de lo que aconsejaría un ejercicio de optimización económica.

Por ello, un modelo que dé la misma importancia a las variables político-institucionales y a los criterios técnicos, del tipo del propuesto entre otros por Breton y Scott (1978) y Bennett (1987), parece mucho más adecuado que el modelo exclusivamente teórico dominante en la actual teoría del federalismo fiscal. Este es el enfoque que propuse en mi trabajo con el profesor Serna (BRAÑA y SERNA, 1997 y 1999), en el que se abordaba una triple tarea:

- a) Diseñar un cuadro comprensivo de las diferentes actuaciones del sector público, a partir de una clasificación funcional detallada.
- b) Establecer un conjunto de criterios que orienten la atribución a cada nivel de las funciones seleccionadas por la tarea precedente, combinando los de carácter técnico con los político-institucionales y teniendo en cuenta que las competencias pueden ser *exclusivas* (diferenciando entre competencias legislativas exclusivas y ejecutivas exclusivas) o *compartidas* (en este caso distinguiendo si la competencia incluye el desarrollo legislativo y reglamentario y la ejecución, o sólo la mera ejecución). Y complementariamente, si se trata de *regular*, *armonizar*, o *coordinar* las diversas competencias. En el trabajo se ofrecía un cuadro detallado de las diversas funciones de gasto y de la conveniencia y el nivel de descentralización propuesto, que se recoge como apéndice 2 y que considero sigue vigente, aunque del mismo se podía desprender un carácter predominantemente centralista, que hay que matizar de tener en cuenta los problemas de asimetría en la información.
- c) Una vez especificados los instrumentos constitucionales mediante los que pueden realizarse cambios en la tabla de asignaciones construida a partir de la realización de las dos primeras tareas, evaluar el coste del proceso de descentralización, en particular los costes de transacción. Para ello debe disponerse de un modelo de negociación entre los diversos gobiernos que han de integrar o integran la estructura federal o descentralizada.



Este enfoque, en el que se tienen en cuenta los factores políticos e institucionales, permite entender por qué la conclusión que alcanzaba hace diez años, en el sentido de que la enseñanza de los procesos de descentralización era que la técnica de descentralización se basaba en las competencias compartidas, más que en las exclusivas, no se está cumpliendo hoy en España apareciendo una corriente de opinión con cierto peso que propone un federalismo competitivo (MUSONDA y BULLIARD, 2004) frente al federalismo cooperativo por el que apostaba entonces.

Por último, si como se acaba de señalar, puede razonablemente pensarse que los criterios teóricos derivados del análisis económico aquí propuestos son demasiado “centralistas”, es fundamental recordar que en todo proceso de descentralización regional, de devolución o de construcción de un estado federal, los criterios político-institucionales importan más que los criterios técnico-económicos, por mucho que pueda pesar a algunos economistas. De otra manera no es posible entender la discusión sobre el traspaso de determinadas competencias en la actual revisión de los Estatutos en España, en el que se pide competencia exclusiva en materias para las que los criterios del federalismo fiscal recomiendan como mucho que sean compartidas y en algunos casos incluso la provisión centralizada, dada el área de beneficiarios, la existencia de importantes economías externas y de economías de escala.

Bibliografía

- ALBI, E. (1978): “El federalismo fiscal” *Hacienda Pública Española*, Nº 51.
- BAREA, J. (1989): “El gasto público en las Comunidades Autónomas”. En *Varios Autores, Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- BENNET, R. J. (1987): “Tax assignment in multilevel systems of government: a political - economic approach and the case of Spain”. *Environment and Planning C. Government and Policy*. Volume 5.
- BLANCO-MAGADÁN, J. A. (1980): “Descentralización del Sector público” *Hacienda Pública Española*. Nº 67.
- BOADWAY, R. W. y SHAH, A. (1995): “Fundamentos económicos de los acuerdos fiscales intergubernamentales”. En *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. Junta de Castilla y León. Salamanca.
- BOSCH, N. (2005): “La descentralización del poder de gobierno y la eficiencia”. *Economistas*. Nº 105, Año XXIII.

- BRAÑA, Francisco Javier (1980): “La distribución regional del gasto fiscal en España, 1964-1977. Una aproximación” *Investigaciones Económicas*. Nº 13.
- BRAÑA, Francisco Javier y SERNA, Víctor Manuel (1997): *La descentralización de competencias de gasto público. Teoría y aplicación a España*. Editorial Cívitas. Madrid.

(1999): “La descentralización de las competencias de gasto público. Un análisis del caso español, 1979-1994”, *Hacienda Pública Española*, nº 148.
- BRENNAN, G. and BUCHANAN, J. (1980): *The power to tax*. Cambridge University Press.
- BRETON, A. y SCOTT, A. (1978): “El problema de la asignación en estructuras federales” *Hacienda Pública Española*. Nº 63-1980.
- BREUSS, F. y ELLER, M. (2003) : *Efficiency and Federalism in the European Union The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government*. Research Institute for European Affairs. University of Economics and Business Administration, Vienna. Working Paper nº 50.
- BROWN, C. C. y OATES, W. E. (1987): “Assistance to the Poor in a Federal System”. *Journal of Public Economics*. Vol. 32, nº 3.
- BUCHANAN, J. (1950): “Federalismo y equidad fiscal” En R. A. Musgrave y C. S. Shoup, *Ensayos sobre Economía Impositiva*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.

(1965): “Teoría económica de los clubs” *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.

(1974): “Quién debería distribuir qué en un sistema federal” *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.
- BUCHANAN, J. y GOETZ, C. J. (1972): “Límites de eficiencia a la movilidad fiscal: Una valoración del modelo de Tiebout” *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.
- BURKI, S. J., PERRY, G. E. y DILLINGER, W. R. (1999): *Beyond the Center: Decentralizing the State*. World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- CASAHUGA, A. (1978): “Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave” *Hacienda Pública Española*. Nº 50

(1982a): “La invalidez general del teorema de la descentralización” *Cuadernos Económicos de ICE*. Nº 20.



(1982b): "Autonomías, eficiencia, redistribución y volumen del Sector público" *Hacienda Pública Española*. Nº 75.

(1984): "Descentralización de la actividad pública y autonomía fiscal. Esbozo de un esquema alternativo" En *Aspectos Regionales de la Política Fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Tomo II.

- CASTELLS, A. (1988): "El proceso de descentralización del Sector público en España". *Hacienda Pública Española*. Nº 110/111.
- CORTECERO, J. A., GÓMEZ, J. S. y SÁNCHEZ, A. M. (1988): "La distribución económica y funcional del gasto público en España entre los diversos niveles de gobierno" *Hacienda Pública Española*. Nº 113.
- DAFFLON, B. (2002): *Fiscal Federalism In Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation*. University of Fribourg, Switzerland
- Del MORAL, J. (1975): "Eficiencia económica y actividad financiera de la Hacienda Local" *Hacienda Pública Española*. Nº 35.
- GREENE, K. V. (1970): "Algunas consideraciones institucionales en las relaciones fiscales interfederales" *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.
- HOCHMAN, H. M. y RODGERS, J. D. (1969): "La redistribución óptima de Pareto" *Hacienda Pública Española*. Nº 32-1975.
- INMAN, R. P. y RUBINFELD, D. L. (1997): "Rethinking Federalism". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 11, nº 4. Fall.
- JAÉN, M. y MOLINA, A. (1996): "El proceso de descentralización del gasto público en España". *Hacienda Pública Española*. Nº 137-2.
- JIMÉNEZ-BLANCO, A. (1989): "La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas" En *Varios Autores, Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- JIMÉNEZ-BLANCO, A. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (1997): *El Estado de las autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*. 4 volúmenes. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces & Banco Central Hispano. Madrid.
- KING, D. (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. George Allen & Unwin. London. (Existe versión española del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1988).

- (1993): "Issues in Multi-Level Government" En P.M. Jackson (Ed.), *Current Issues in Public Sector Economics*. McMillan, England. Cap. 7.
- LADD, H. F. y DOOLITTLE, F. C. (1982): "Which Level of Government Should Assist the Poor?". *National Tax Journal*. Vol. 35.
 - MEULDERS, D. y SIX, J. L. (1984): "El federalismo fiscal en Bélgica, en la República Federal de Alemania y en Suiza" *Presupuesto y Gasto Público*. Nº 21.
 - MOLERO, J. C. (2002): *Gasto Público y Federalismo Fiscal en España. Período 1984-1998*. Consejo Económico y social. Madrid. Colección Estudios.
 - MUELLER, D. C. (1979): *Elección Pública*. Alianza Editorial, Madrid, 1984.
 - MUSGRAVE, R. A. (1959): *Teoría de la Hacienda Pública*. Aguilar. Madrid, 1968.
 - MUSGRAVE, R. A. y MITCHELL POLINSKY, A. (1970): "La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos. Un punto de vista crítico" *Hacienda Pública Española*, Nº 35-1975.
 - MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1991): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. McGraw Hill. 5ª ed. Madrid.
 - MUSONDA, F. y BULLIARD, P. (2004): *The Modern Market System and Federalism*. The Institute of Federalism. Fribourg, Switzerland.
 - OAM, E. (1982): "The choice of governmental level in regulation" *Kyklos*. Vol. 35, Fasc. 2.
 - OATES, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- (1999): "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal Of Economic Literature*. Vol. XXXVII, September.
- (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism". *International Tax and Public Finance*. Vol. 12.
- (2006): *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. www.law.nyu.edu/bradfordconference/papers/Oates.pdf (Consultado en Junio de 2006).
- OLLER, J. L. (1981): "Efectos de las autonomías sobre eficiencia y tamaño del Sector público" *Papeles de Economía Española*. Nº 7.



- OLSON, M. (1969): "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of responsibilities among different levels of Government" *American Economic Review*. (Proceedings) Nº 59.
- PAULY, M. (1970): "Optimalidad, bienes públicos y Gobiernos locales: Un análisis teórico general" *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.

(1973): "La distribución de la renta como bien público local" *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.
- PRUD'HOMME, R. (1995): "The dangers of decentralization". *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, nº 2, August.
- QIAN, Y. y WEINGAST, B. R. (1997): "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 11, nº 4. Fall.
- RODDEN, J. A. (2005): *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press.
- RUÍZ-HUERTA, J. y GIMÉNEZ, A. (1990): "On Measuring Decentralization and Decision-Making Power Distribution: The Case of Spain" *International Institute of Public Finance, 46th Congress*. Berlin, 27-30 August.
- SÁENZ DE BUROAGA, G. (1979): "Descentralización del gasto público y de competencias a jurisdicciones autónomas" *Presupuesto y Gasto Público*. Nº 3.
- SALINAS SÁNCHEZ, J. (1991): *Economía Política del Federalismo Fiscal Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Monografía nº 100. Madrid.
- SERNA DE LOS MOZOS, V. M. (1994): *Atribución de Competencias y Asignación de Recursos en la comunidad Autónoma del País Vasco*. Diputación Foral de Guipúzcoa y Universidad de Deusto. San Sebastián.
- SHAH, A. (1994): *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. World Bank, Policy and Research Series.

(2004): *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies Progress, Problems, and the Promise*. World Bank Policy Research Working Paper 3282, April.
- TANZI, V. (2000): *On Fiscal Federalism: Issues To Worry About*. Conference on Fiscal Decentralization, International Monetary Fund. www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf

- TEUTEMANN, M. (1993): "The role of the EC budget in the fields of defence, external affairs and international assistance - as seen from the perspectives of fiscal federalism and public choice theory". *European Economy*. Nº 5-1993. Pg. 279-294.
- TIEBOUT, C. M. (1956): "Una teoría del gasto público local" *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.

(1961): "Una teoría económica de la descentralización fiscal" *Hacienda Pública Española*. Nº 37-1975.
- TOBOSO, F. y OCHANDO, C. (2000): "Descentralización de las responsabilidades de gasto y evolución de los gastos redistributivos en la España democrática : un análisis comparativo" *Presupuesto y Gasto Público*, Nº 26, 200.
- WALSH, C. (1993): "Fiscal federalism: An overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community" *European Economy*. Nº 5-1993. Pg. 25-62.
- WILDASIN, D. E. (2004): "The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework". *National Tax Journal*. Vol. 57, nº 2.
- WILLIAMS, A. (1966): "La provisión de bienes públicos en un sistema de gobierno local" *Hacienda Pública Española*. Nº 35-1975.
- ZUBIRI, I. (1988): "Sobre la asignación de gastos en un sistema federal" *Economía Pública*. Nº 1. Pg. 67-78.



APÉNDICE 1. La crítica de Casahuga al “teorema” de la descentralización de Oates.

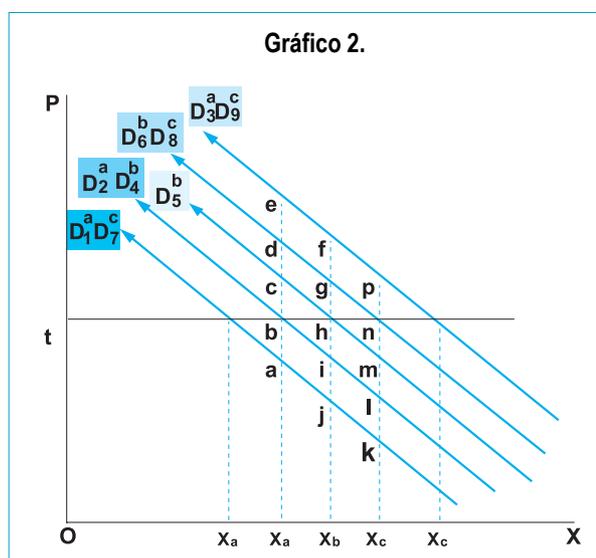
En su exposición Casahuga parte de un modelo en el que existen nueve personas, que deben decidir mediante votaciones mayoritarias la cantidad a suministrar de un bien público X . Las curvas de demanda de estas personas aparecen en el Gráfico 2, en el que se representa también el precio-impuesto que deben satisfacer que, al suponer costes constantes a escala, es el mismo para todos.

Las nueve personas se reparten espacialmente en tres jurisdicciones geográficamente separadas A , B y C , conteniendo cada una de ellas tres personas. En la jurisdicción A están las personas 1, 2 y 3, cuyas curvas de demanda son D^a_1 , D^a_2 y D^a_3 . De la misma forma D^b_4 , D^b_5 y D^b_6 son las curvas de demanda del bien público para las personas de la jurisdicción B y D^c_7 , D^c_8 y D^c_9 las curvas de demanda de las tres personas pertenecientes a la jurisdicción C .

Puede observarse que en esta comunidad existen personas con idénticas curvas de demanda (D^a_1 y D^c_7 cuya curva de demanda es I ; D^a_2 y D^b_4 cuya curva de demanda es II ; D^b_6 y D^c_8 cuya curva de demanda es IV ; y D^a_3 y D^c_9 con su curva de demanda V), pero que ninguna de las personas con igual curva de demanda reside en la misma jurisdicción.

A la hora de decidir la cantidad a suministrar del bien público en cada jurisdicción, a través de votaciones mayoritarias, se va a aplicar el llamado teorema del votante mediano de Duncan Black. En la jurisdicción A el votante mediano es el individuo 2, por lo que el suministro será X_a . Por el mismo razonamiento las cantidades de X que se suministrarán en B y C serán respectivamente X_b y X_c .

Se trata ahora de comprobar la eficiencia del suministro colectivo de X en cada una de las jurisdicciones. El teorema de la eficiencia del equilibrio de Bowen permite afirmar que el nivel de suministro del bien público en las jurisdicciones A y C será ineficiente, puesto que la distribución de las preferencias de las personas pertenecientes a las mismas es asimétrica. Así, la cantidad aprobada democráticamente en A , X_a , será ineficiente por defecto, mientras que la cantidad aprobada en C , X_c , será ineficiente por exceso. El suministro descentralizado no es por tanto eficiente en este ingenioso ejemplo construido por Casahuga.



Veamos entonces cuál es el nivel de suministro de X si la decisión se adoptara centralizadamente, también por votación democrática mayoritaria. La aplicación tanto del teorema del votante mediano como del teorema de Plott asegura que la cantidad aprobada sería la demandada por el individuo 5, es decir X_b . Tratemos entonces de comparar la eficiencia en la provisión del bien público entre la estructura descentralizada y la centralizada, a través del cálculo de las variaciones en los excedentes de los consumidores al pasar de una a otra estructura política.

Lo primero que se observa es que las personas de la jurisdicción B, con una distribución simétrica de preferencias, no ven alterada la cantidad a suministrar, X_b , por lo que no varían sus excedentes. Para esta jurisdicción es indiferente una estructura centralizada u otra descentralizada, pues ambas resultan eficientes.

No ocurre lo mismo para las personas de las otras dos jurisdicciones. Consideremos el caso de la jurisdicción A. Bajo una estructura descentralizada se les proporcionaba X_a de bien público, pasando a consumir X_b en el caso de la provisión centralizada, lo que significa que los excedentes del consumidor variarán. En efecto, las personas 1 y 2 salen perdiendo con este cambio, mientras que el individuo 3 sale ganando. La reducción del excedente del individuo 1, cuya curva de demanda es I , viene medida por el área del trapecio $abhj$. La pérdida de excedente para el individuo 2, cuya curva de demanda es II , es igual al área del triángulo bhi . Mientras que la ganancia de excedente del individuo 3, cuya curva de demanda es V , equivale al área $befh$.

Tal como traza Casahuga las curvas del Gráfico 2, ocurre que la distancia entre las curvas II y V es el doble de la distancia entre I y II , de manera que lo que sale ganando el individuo 3 es mayor de lo que pierden conjuntamente las personas 1 y 2 con el paso de una estructura descentralizada a otra centralizada. En efecto, el valor de lo que pierden conjuntamente las personas 1 y 2 puede medirse por el área $achj$ (ya que el área del triángulo bhi es igual, por construcción, a la del triángulo bch), por lo que el excedente del individuo 3 resulta mayor en bch al área $achj$. Ello permite que el individuo 3 compense las pérdidas de excedente que experimentan las otras dos personas de su jurisdicción y todavía salir con un excedente mayor tras el cambio de estructura por un valor igual al área del triángulo bch .

En la medida que exactamente el mismo razonamiento se aplica a las personas de la jurisdicción C, puede concluirse que se produce un aumento global de bienestar al pasar de una estructura descentralizada a otra centralizada, puesto que las dos jurisdicciones salen beneficiadas globalmente y la tercera no experimenta cambio alguno. Este resultado contradice el llamado teorema de la descentralización y pone de relieve su invalidez *general*.



APÉNDICE 2. Criterios para la descentralización de competencias de gasto público

FUNCIONES DE GASTO	CRITERIOS							NIVEL DE JURISDICCIÓN	ALCANCE LEGAL	FUNCIONES
	Área de beneficiarios	Limitaciones de política económica	Economías de escala	Externalidades	Uniformidad técnica	Exigencias políticas regionales	Consistencia política			
<i>Administración General</i>										
Órganos de Gobierno	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC / CPL	-
Administración financiera	C R	C	C R	C	C	-	C	C	EX. AC y CA	CO, AR, RE
Gastos relativos a la Administración Local	R	-	R	R	-	R	R	R	CPE	CO
Regulación económica general	C R	C	C R	C	C	-	C	C	CPL	-
Otros servicios generales	C R	-	R	C R	-	R	R	R	EX. AC y CA	-
<i>Investigación y Servicios científicos</i>	C	C	C	C	C	-	C	C	CPL	-
<i>Asuntos Exteriores</i>	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
<i>Justicia y Seguridad</i>										
Administración general	C R	-	R	C	-	R	C	R	EX. AC y CA	CO, AR, RE
Investigación	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC y CA	-
Tribunales de justicia	C R	-	R	C	C	R	C	C R	EX. AC	RE
Policía y seguridad	C R	-	R	C	C	R	C	C R	CPE	RE
Control de tráfico	C R	-	C R	C R	C	-	C R	C R	EX. AC / CPE	RE
Instituciones penitenciarias	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
Otros lugares de adaptación	C R	-	R	C R	-	-	R	R	CPE	-
Registros	C	-	R	C	C	R	R	C R	CPE	RE
<i>Defensa</i>										
Defensa civil	C R	-	R	C	C	R	R	R C	EX. CA	RE
<i>Educación</i>										
Administración general	C R	-	R	C	C	R	R	R C	EX. AC y CA	-
Investigación	C R	-	C R	C	C	-	R	C R	EX. AC y CA	CO
Enseñanza (a todos los niveles)	C R	-	R	C	C	R	C R	C R	EX. CA (r)	CO, AR, RE
Servicios complementarios (comedores, etc.)	R	-	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
<i>Sanidad</i>										
Administración general	C R	-	R	C R	C	R	R	R	EX. AC y CA	-
Investigación	C	-	C	C	C	-	-	C	EX. AC y CA	CO
Hospitales, clínicas y centros médicos	C R	C R	C R	C R	-	-	-	C R	EX. CA	CO
Servicios sanitarios particulares (vacunas, etc)	C	-	-	C	C	R	-	C	EX. CA	-
<i>Pensiones, S. Social, A. Social (empleados pub.)</i>										
Pensiones de funcionarios	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC y CA	-
Seguridad social (a empleados públicos)	C R	-	C R	C R	C	C R	-	C R	EX. AC y CA	RE
Servicios de asistencia social	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
Desempleo	C	C	-	C	C	-	C	C	CPE	-

C: Central; R: Regional; -: Carece de aplicación; AC: Administración Central; CA: Comunidades Autónomas
EX: Exclusiva; (r): con reserva constitucional; CPL: Compartida (desarrollo legislativo y reglamentario y ejecución); CPE: Compartida sólo ejecución
CO: Coordinación; AR: Armonización; RE: Regulación.

APÉNDICE 2. Continuación

Criterios para la descentralización de competencias de gasto público

FUNCIONES DE GASTO	CRITERIOS							NIVEL DE JURISDICCIÓN	ALCANCE LEGAL	FUNCIONES
	Área de beneficiarios	Limitaciones de política económica	Economías de escala	Externalidades	Uniformidad técnica	Exigencias políticas regionales	Consistencia política			
<i>Vivienda y bienestar comunitario</i>										
Administración	C R	C R	C R	C R	-	C R	-	C R	EX. AC y CA	-
Investigación	C R	-	C	C R	C	R	-	C R	EX. AC y CA	CO
Vivienda	R	C	C(?)R	R	-	R	R	R	EX. CA	CO, AR
Urbanismo y arquitectura	R	R	R	C	C	R	R	R	EX. CA	CO, AR
Abastecimiento de agua	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	CO
Servicio contra incendios	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	CO
Basuras, alcantarillado y sistemas de desagüe	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
Otros servicios sanitarios (desinfección, etc.)	R	R	R	R	C	R	-	R	CPL	AR, RE
<i>Otros servicios comunitarios y sociales</i>										
Servicios culturales y recreativos	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	CO
Religión	C	-	-	C	C	-	C	C	EX. CA	-
Otros servicios (juventud, etc.)	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
<i>Servicios económicos</i>										
Administración general	C R	C	C R	C	C	-	-	C	EX. AC y CA	CO, AR, RE
Agricultura, ganadería, selvicultura, caza, pesca										
- Administración general e investigación	C R	C	C R	C	-	-	-	C	EX. AC y CA	CO, AR
- Concentración parcelaria	R	C	C R	C R	C	-	-	C R		RE
- Conservación de suelos	R	C	C R	C R	C	-	-	C R	EX. CA (r)	RE
- Regadíos y colonización	R	C	C R	C R	C	-	-	C R	CPL/ EX. CA (r)	RE
- Tratamiento de plagas y otras actuaciones	R	C	C R	C R	C	-	-	C R	EX. AC y CA (r)	RE
- Ganadería	R	C	C R	C R	C	R	R	R C	EX. CA (r)	CO, AR
- Repoblación y fomento forestal	R	C	R	C R	C	R	-	R C	CPL / EX. CA	CO, AR
- Pesca marítima, fluvial y caza	R	C	R	C R	C	R	-	R C	CPE	CO, AR
- Extensión agraria	R	C	R	C R	-	R	-	R	EX. CA	CO
- Sostenimiento de precios	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
Minería, construcción e industrias varias	C	C	?	C	C	-	-	C	CPL	-
Energía	C	C	C	C	C	-	-	C	EX. AC y CA	-
Transportes y comunicaciones	C R	C	C R	C R	C	R	-	C R	EX. AC y CA	CO, RE
<i>Comercio</i>										
- Administración general e investigación	C R	C R	C R	C R	-	-	C	C R	EX. AC y CA	-
- Comercio exterior	C R	C	-	C	C	-	C	C	EX. AC	-
- Comercio interior	C R	C	C R	C R	C	R	-	C R	EX. AC y CA	RE
- Ferias y exposiciones, almacenes, depósitos	R	R	R	C R	C	R	-	R	EX. AC y CA	CO
Turismo	C R	C	C R	C R	-	R	-	C R	EX. AC y CA	-
Otros servicios económicos de desarrollo	C R	C	C R	C R	C	R	-	C R	EX. CA (r)	CO, AR, RE
<i>Gastos no funcionales (Deuda pública, etc.)</i>	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-

C: Central; R: Regional; -: Carece de aplicación; AC: Administración Central; CA: Comunidades Autónomas
 EX: Exclusiva; (r): con reserva constitucional; CPL: Compartida (desarrollo legislativo y reglamentario y ejecución); CPE: Compartida sólo ejecución
 CO: Coordinación; AR: Armonización; RE: Regulación.